

開放中國大陸民眾來臺旅遊法制遞嬗 與影響之研究

范世平

（金門技術學院助理教授）

摘 要

從 1980 年代末期開始，兩岸旅遊交流迅速增長，但發展迄今，臺灣人民赴中國大陸旅遊者多，中國大陸人民來臺者少，成為一種不平衡的發展。此外，近年臺灣入境旅遊成長有限，而中國大陸出境旅遊又快速崛起，因此，政府也循序漸進地開放中國大陸民眾來臺旅遊。本文藉由全球化與混合經濟理論探究臺灣開放中國大陸民眾來臺旅遊之相關法制變遷，其中可區分為專業人士參訪、小三通與觀光旅遊等三種模式，但目前的開放幅度均相當有限。在可預見的未來，迨全面開放中國大陸人士來臺旅遊與兩岸直接通航後，對於臺灣之旅遊產業與兩岸關係勢必產生深遠影響。

關鍵詞：中國大陸、觀光政策、觀光法規、兩岸關係、小三通

壹、前言

以下將分別針對本文之研究動機、研究目的、文獻回顧與評析等部分進行探討。

一、研究動機

在國共對峙長達 50 年後，1987 年臺灣政府為順應民意與基於人道

考量，開放民眾赴中國大陸探親。之後，赴中國大陸旅遊的風氣方興未艾，成為臺灣出境旅遊人數最多的地區；但由於政治上的因素，中國大陸人民來臺旅遊卻遲遲未能展開。1978年中國大陸在改革開放後正式發展入境旅遊，因兩岸文化接近與旅遊資源豐富，因此，直接衝擊臺灣旅遊產業而造成每下愈況，再加上1990年代開始中國大陸出境旅遊快速崛起，使得臺灣業者要求政府開放中國大陸人士來臺旅遊的呼聲不絕於耳。事實上，開放中國大陸人士來臺觀光我方早有作為，相關法制的遞嬗不但代表此一政策演變，更攸關臺灣旅遊產業的發展與兩岸民間往來的未來。

二、研究目的

本研究希望透過不同角度的分析，得到下列之研究成果：

- (一)藉由全球化與混合經濟理論分析開放中國大陸民眾來臺旅遊相關法制之內涵。
- (二)探討開放中國大陸民眾來臺旅遊之發展過程、法制遞嬗與實施成效。
- (三)評估未來開放中國大陸民眾來臺旅遊的發展與影響。

三、文獻回顧與評析

本文之相關文獻主要包含兩大學術領域，一是法律領域，另一則是旅遊領域。

(一)文獻回顧

就法律研究領域來說，有關旅遊相關議題之研究並不多見，原因是法學研究範圍浩瀚，此一議題並非法學界所熟悉，僅發現如尹章華、張翠怡等探討有關旅遊權益之爭議，¹以及如曾隆興、陳志川、林

1. 尹章華，《旅遊權益》（臺北：永然文化公司，2001年）；張翠怡，《旅遊服務於消費者保護法之解釋與適用》（臺南：成功大學法律學研究所碩士

瑞珠等探究旅遊契約之議題，²至於有關中國大陸民眾來臺旅遊之研究並未發現。而中國大陸學者如王健與王立綱、浦秀賢等，雖建構出旅遊法學體系，也探討中國大陸出入境法制變遷，但並未探究來臺旅遊之議題。³

旅遊相關研究，長期以來均依托在企管領域中，對於旅遊法規、旅遊政策等公共議題並未重視。此外，雖然兩岸旅遊互動頻繁，但臺灣旅遊學界之研究多以本地為主，目前僅有林鴻偉、林國賢與陳光華、容繼業、陳怡如等從管理領域探討中國大陸觀光客來臺旅遊之滿意度，⁴至於法制研究即使是楊正寬所著之《觀光政策、行政與法規》中亦尚無論及，⁵僅見江東銘簡要介紹中國大陸民眾來臺入出境與簽證之規定；⁶陳嘉隆介紹來臺旅客之接待程序，⁷范世平、吳武忠則探討

論文，2003年）。

2. 曾隆興，《現代非典型契約論》（臺北：自印，1999年）；陳志川，《旅遊契約暨旅遊廣告之研究》（臺北：東吳大學法律研究所碩士論文，2001年）；林瑞珠，《旅遊契約暨其定型化之研究》（臺北：中興大學法律學研究所碩士論文，1994年）。
3. 王健，《旅遊法學概論》（天津：天津科技翻譯出版公司，1990年），頁14-18；王立綱、浦秀賢，《現代旅遊法學》（青島：青島出版社，1999年），頁218-247。
4. 林鴻偉，《大陸來台旅客之旅遊參與型態、觀光形象滿意度與重遊意願關係之研究》（臺北：世新大學觀光事業研究所碩士論文，2002年）；林國賢，《大陸民眾來台旅遊態度與動機之研究》（臺中：朝陽科技大學休閒事業管理研究所碩士論文，2003年）；陳光華、容繼業、陳怡如，〈大陸地區來台觀光團體旅遊滿意度與重遊意願之研究〉，《觀光研究學報》，第10卷第2期，2004年5月，頁95-110。
5. 楊正寬，《觀光政策、行政與法規》（臺北：揚智圖書公司，2000年）。
6. 江東銘，《旅行業管理與經營》（臺北：五南圖書公司，2002年），頁78-118。
7. 陳嘉隆，《旅行業經營與管理》（臺北：自印，2004年），頁339-359。

了中國大陸出境旅遊的發展過程與有關法令，以上均未涉及中國大陸民眾來臺旅遊部分。⁸

(二)文獻評析

由於當前法學領域相關著作多係旅遊權益與契約之探究，與本研究較無直接關連；而旅遊學界之著作對於本文之相關性亦甚為有限，故本文不論就法學與旅遊領域而言，均屬「開創性之研究」。

貳、研究架構

中國大陸觀光客來臺旅遊的法制發展，本文認為可以從兩個理論面向，即全球化與混合經濟理論來加以詮釋，此亦構成本文之研究架構與途徑。

一、全球化理論與中國大陸民眾來臺旅遊法制

加拿大學者麥克魯漢(Marshall McLuhan)在1960年代初期提出了「地球村」(Global Village)概念，⁹此為全球化理論之濫觴；1980年代末隨著冷戰結束，經濟與人員流動的快速增加，使得1990年代「全球化」(Globalization)一躍成為熱門名詞，事實上就在同一時期，兩岸之間的旅遊交流也逐漸展開。

1949年中共建政後兩岸完全斷絕聯繫，直到1978年中國大陸改革開放，兩岸交流才逐漸展開，但當時只是臺灣民眾單方面地前往中國大陸旅遊，隨著2001年底兩岸加入世貿組織，此一單向發展出現轉變。誠如賀爾德(David Held)等人所言「全球化起於人員的流動」，¹⁰

8. 范世平、吳武忠，《中國大陸觀光旅遊總論》（臺北：揚智圖書公司，2004年），頁178-199。

9. Marshall McLuhan, *Understanding Media* (London: Routledge, 1964), p. 358.

10. David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt & Jonathan Perraton, *Global Transformations: Politics, Economics and Culture* (London: Polity

蘭方特(Marie-Francoise Lanfant)等人強調「國際旅遊(International Tourism)已經成為一種全球現象與難以避免的國際事實」¹¹，臺灣為符合全球化「普世價值」之一的「人員自由流動」概念，也必須開放中國大陸觀光客進入。因此，誠如鮑曼(Zygmunt Bauman)所言，「全球性的自由移動代表著提升、進步與成功，而靜止不動則散發著頹廢、失敗與落伍的惡臭」，¹²臺灣若仍拒絕中國大陸民眾來臺旅遊，便是與全球化接軌之原意背道而馳。

科恩(Robin Cohen)與肯尼迪(Paul Kennedy)對於全球化特徵提出了六點詮釋，¹³本文以其論點為架構並綜合相關學者之論述，探討臺灣何以必須開放中國大陸觀光客來臺，而這些變化也都具體展現在相關法制上：

(一)時空概念的變化

由於人類間快速的流動，導致時間與空間的巨大改變，羅伯遜(Roland Robertson)稱此為「世界的壓縮」(Compression)；¹⁴賀爾德等人也認為「全球化改變了時空的過程，使不同區域的人類活動連接在一起」，因此跨越邊界的活動開始「有規則」地展開，尤其隨著運輸體系的發展，人口在全球流動的速度不斷提高。¹⁵兩岸隨著經貿與人員流動的密切，加上航空發達，已徹底改變時空概念，目前對於臺灣

Press, 1999), p. 48.

11. Marie-Francoise Lanfant, John B. Allcock & Edward M. Bruner, *International Tourism: Identity and Change* (London: Sage, 1995), p. 25.

12. Zygmunt Bauman, *Globalization: The Human Consequences* (London: Polity Press, 1998), pp. 121-122.

13. Robin Cohen & Paul Kennedy, *Global Sociology* (London: Macmillan Press Ltd., 2000), p. 24.

14. Roland Robertson, *Globalization: Social Theory and Global Culture* (London: Sage, 1992), p. 8.

15.同註10，頁15。

民眾來說，中國大陸已經接近「一日生活圈」，未來若兩岸直航後，此一效應將更顯著，但對於中國大陸民眾來說，前來臺灣卻仍困難重重，其時空概念並未有明顯改變，因此，這種「不對稱」的發展，在臺灣邁向全球化的進程中勢必要有所調整。

(二)全方位的結合與互動

全球化架構下，不論政治、經濟、社會、文化等領域都會聚焦在一起，相互強化而不斷擴大對個人的影響，因此人們開始從過去單純的線性因果觀轉變為結構式思考，「國家」也由過去以「領土典範」與單一民族國家為取向轉變為「跨國典範」與全球取向。當中國大陸都已擺脫重重限制而開放民眾出境旅遊時，臺灣似乎也不能固守過去敵我互不往來的冷戰思維，必須大幅開放中國大陸民眾來臺。另一方面，在全球化的公共事務參與模式上，也從過去的「由上（政府）而下（民間）」轉變為「由下而上」，¹⁶由於開放中國大陸人士來臺觀光將有利民間旅遊業者，因此，業者給政府壓力始終不斷，這正符合此一「由下而上」模式。

(三)文化互動的增長

全球化所強調的是不同文化間互動大幅增加，誠如賀爾德等人認為「旅遊業是文化全球化最明顯的形式之一」，¹⁷透過跨國旅遊，觀光客固然可體驗不同文化，但另一方面科恩與肯尼迪亦認為「世界觀光客本身就代表著全球化」，¹⁸觀光客更是文化的傳遞者。因此，透過中國大陸觀光客來臺，可了解臺灣真正的社會文化與民主價值，也可讓臺灣民眾親身了解中國大陸民眾的思維。

16. 李英明，《全球化下的後殖民省思》（臺北：生智文化公司，2003年），頁28-36。

17. 同註10，頁360。

18. 同註13，頁216。

(四)面臨共同的課題

全球化下許多課題不再侷限某些國家，會向外擴散成為其他國家的課題。誠如前述，當「全球性自由移動」已成為全球化的普世價值，當中國大陸人民可自由來往各個國家，卻唯獨臺灣不能通行，臺灣似乎無法再劃地自限。

(五)聯繫與依存的增加

在全球化進程中，國家間的依存程度大幅增加，國際關係學者基歐漢(Robert O. Keohane)與奈伊(Joseph S. Nye)所提出之「複合互賴」(Complex Interdependence)，強調在跨國互動日益密切與複雜的情況下，各行為者間都會受到彼此行動的影響，而且彼此的需求與依賴也有增無減。¹⁹過去二十多年，臺灣民眾大量前往中國大陸旅遊，貢獻了巨額外匯與增進當地就業，如今在此複合互賴架構下，正是中國大陸觀光客來臺「回饋」的時機。

(六)跨國行為體的發展

跨國行為體包括了跨國公司、國際政府組織(International Governmental Organizations, IGO)、國際非政府組織(Non-Governmental Organizations, NGO)等。根據世界旅遊組織統計，1990 年全球旅遊業收入為 2,641 億美元，2002 年達到 4,742 億美元，而預計 2010 年時將達到 67,710 億美元，²⁰ 誠如辛格勒(M. T. Sinclair)與柴桂(A. Tsegaye)所說「旅遊業目前已是全球第三大產業，僅次於石油與汽車業」，²¹ 因此，旅遊產業跨國公司的重要性不言可喻，正如弗里德曼(Janathan Friedman)所說「旅遊產業是世界上最大的跨國經濟活動之一」。²² 但臺

19. Robert O. Keohane & Joseph S. Nye, *Power and Interdependence* (NY: Harper Collins, 1989), pp. 23-28.

20. WTO, *Tourism Highlights* (Madrid: World Tourism Organization, 2003), p. 1.

21. 同註 13，頁 213。

灣入境旅遊從 1980 年代走下坡，造成跨國企業投資意願偏低，若能開放中國大陸觀光客來臺將可改變此一情勢。

二、混合經濟與中國大陸民眾來臺旅遊法制

從中國大陸民眾來臺旅遊相關法制中可以發現，當前臺灣政府對於旅遊市場仍然掌握制約力量。從經濟學角度來說，若一個市場能維持完全競爭而無壟斷、資訊充分與對稱、經濟活動不存有外部性與公共財、規模報酬不變，則可達到所謂「伯雷圖最佳狀態」(Pareto Optimality)，²³此即自由主義理論。²⁴然而這種看法顯然太過樂觀，隨著 1930 年代經濟危機，「市場失靈」(Market Failure)的看法出現，使得凱因斯的政府干預主義受到重視。然而 1970 年代停滯性通貨膨脹問題卻讓凱因斯主義難以招架，包括弗里曼(Milton Friedman)的新貨幣主義、寇斯(Ronald H. Coase)的產權學派、布坎南(James M. Buchanan)的公共選擇理論等新自由主義開始活躍，他們深信資源的有效配置必須仰賴市場，資訊不對稱不會因政府的干預而獲得解決，此即謂「政府失靈」。

時至今日，政府應介入市場到何種程度？誠如史坦爾(Thomas Sterner)所言，1950-1960 年代在凱因斯遺產與福利經濟學基礎上，政府被視為治療市場失靈的萬靈丹，1970 年代公共選擇理論、理性預期學派、貨幣主義、新古典總體經濟學又把政府失靈當成流行話題，1990 年代東歐社會主義與蘇聯計畫型經濟垮臺，而亞洲四小龍、中國大陸

22. Janathan Friedman, *Culture Identity and Global Process* (London: Sage, 1994), pp. 201-202.

23. Donald A. Hay & Derek J. Morris, *Industrial Economics and Organization* (NY: Oxford University Press, 1991), p. 566.

24. 有關新古典學派，請見胡汝銀，《競爭與壟斷：社會主義微觀經濟分析》（上海：三聯書店，1988 年），頁 8-16。

卻成功地發展經濟，因此，市場與政府都成為重要的角色，²⁵ 這就是「混合經濟」(Mixed Economy)的精神。過去過分強調市場失靈而完全支持政府控制，或是過分渲染政府失靈而一味排斥政府介入都是極端的見解，誠如經濟學家包德威(Robin W. Boadway)與威德賽恩(David E. Wildsain)的說法，就是應將市場與政府共同視為資源配置的機制，兩者過度發展都可能失靈。²⁶

因此，一方面政府為了因應全球化而開放中國大陸民眾來臺旅遊，但又必須對於開放幅度予以介入。或許業者認為政府應避免干涉而完全開放，但事實上即使是自由主義者也認為市場固然重要，但市場調節卻難以完全使經濟最優化，政策與法令恰可彌補此不足。方蘭利(Jose Maria Fanelli)與法蘭克爾(Roberto Frenkel)就認為「倘若市場的功能是完善的，經濟政策就是多餘」，²⁷ 麥雷斯(Gareth D. Myles)也強調沒有政府調節的經濟活動不會發生社會最優結果，其中特別是法律的角色。²⁸ 因此，混合經濟者相信政府對於產業發展具有較高預測能力，對於實施總體而宏觀的政策法令具有充分信息，政府固然應脫離過度管制市場的角色，但仍藉由其超越企業的獨特能力透過政策法令來扮演新角色。所以，倘若採取混合經濟模式來推動中國大陸民眾

25. Thomas Sterner, "Environmental Tax Reform: Theory, Industrialized Country Experience and Relevance in LDCS," in Mats Lundahl & Benno J. Ndulu, eds., *New Directions in Development Economics* (London: Routledge, 1996), pp. 224-248.

26. Robin W. Boadway & David E. Wildasin, *Public Sector Economics* (Boston: Little Brown and Company, 1984), p. 4.

27. Jose Maria Fanelli & Roberto Frenkel, "Macropolicies for the Transition from Stabilization to Growth," in Mats Lundahl & Benno J. Ndulu, eds., *New Directions in Development Economics* (London: Routledge, 1996), p. 31.

28. Gareth D. Myles, *Public Economics* (NY: Cambridge University Press, 1995), p. 5.

來臺旅遊，既可促進臺灣旅遊市場的生機，又可透過法令防止影響國家安全與社會安定的問題。

參、開放中國大陸民眾來臺旅遊法制之發展背景

開放中國大陸民眾來臺旅遊相關法制之發展，基本上牽涉以下因素：

一、兩岸呈現不對稱旅遊交流

1987年在人道考量與改善兩岸關係前提下，行政院規定民眾有三等親在中國大陸地區者，每年得前往探親一次。這項開放對於臺灣出境觀光發展具有重要意義，因為許多民眾「以探親之名，行旅遊之實」，自此之後中國大陸取代東南亞，成為臺灣最重要出境旅遊地區；隨著兩岸經貿快速發展，臺商前往中國大陸進行「商務旅遊」的人數也不斷攀升。

如圖1所示，從1988年開始臺灣民眾前往中國大陸旅遊人數均快速成長，2003年因嚴重急性呼吸道症候群(Severe Acute Respiratory Syndrome, SARS)疫情而出現首次負成長，比前一年下降25.4%，²⁹但2004年又再攀高峰。³⁰

29.何光暉，《2004中國旅遊統計年鑑》（北京：中國旅遊出版社，2004年），頁22。

30.中國國家旅遊局，〈2004年12月及全年我國入境旅遊人數及收匯情況〉，《中國旅遊網》，2005年5月6日，<<http://www.cnta.com/32-lydy/2004/12.htm>>。

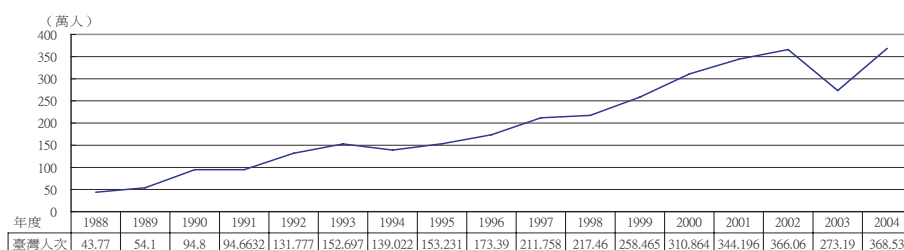


圖 1 1988-2004 年臺灣民眾至中國大陸旅遊人數統計圖

資料來源：何光暉，《2004 中國旅遊統計年鑑》（北京：中國旅遊出版社，2004 年），頁 22；中國國家旅遊局，〈2004 年 12 月及全年我國入境旅遊人數及收匯情況〉，《中國旅遊網》，2005 年 5 月 6 日，<<http://www.cnta.com/32-lydy/2004/12.htm>>。

根據交通部觀光局統計，2002 年臺灣出國人數共 731.94 萬人次，同年前往中國大陸人數達 366.06 萬人次（請見圖 1），已經超過總出國人次二分之一；2004 年臺灣出國人數為 778.06 萬人次，前往中國大陸人數也接近一半。³¹ 相對於此趨勢，中國大陸人士來臺卻增長有限的情況，兩岸旅遊交流明顯呈現出不對稱。

此外，觀光客進入可提供就業機會。根據世界旅遊組織統計，旅遊部門每直接增加一位服務人員，社會上可增加五名配套的間接服務人員，³² 臺灣觀光客進入有助於解決中國大陸嚴重的失業與下崗問題。

31. 交通部觀光局，〈歷年國人出國按性別分析〉，《交通部觀光局全球資訊網》，2005 年 5 月 6 日，<http://202.39.225.136/statistics/File/200412/table10_2004.pdf>。

32. 莫童，《加入世貿意味什麼》（北京：中國城市出版社，1999 年），頁 171。

二、中國大陸出境旅遊成長迅速

1980 年代中國大陸為減少外匯損耗，在「海外親友付費、擔保」之前提下，僅允許其民眾前往香港、澳門、泰國進行所謂的「探親旅遊」。1990 年代，隨著中國大陸民眾所得的增加，對於出境旅遊的需求也迅速提升，此時開放自費組團出境旅遊國家大幅增加。而如表 1 所示，當前中國大陸已成為全球增長最快速之新興客源輸出國。而出境旅遊地區在開放初期是以東南亞國家為主，近年來則是以高價位的日本、紐西蘭、澳洲與歐洲各國較受消費者青睞。

表 1 中國大陸出境旅遊人數統計

年度	出境總人數（萬人）	增長率(%)
1992	292.87	無前一年資料
1993	374	27.7
1994	373.36	-0.17
1995	452.05	21
1996	506.07	11.9
1997	532.39	5.2
1998	842.56	58.2
1999	923.24	9.5
2000	1,047.26	13.4
2001	1,213.31	15.8
2002	1,660.23	36.8
2003	2,022	21.8
2004	2,885	42.68

資料來源：徐汎，《中國旅遊市場概論》（北京：中國旅遊出版社，2004 年），頁 238。

此外，2002 年中國大陸在全球出境旅遊花費上排名第七，預測至 2020 年每年將有一億名觀光客出國，占全球總數的 6.2%，成為僅次於德、日、美之第四大客源國。³³

根據澳門政府旅遊司統計，2000 年中國大陸觀光客人均支出為 2,401 澳幣名列第一，遠高於總平均數的 1,367 澳幣；³⁴ 香港旅遊局也發現，2001 年消費能力最強之觀光客為中國大陸人士，人均消費為 5,169 港元，首次超過一向居冠之美洲旅遊者（5,072 港元）。隨著中國大陸 GDP 超過 1,000 美元，北京、上海更超過 3,000 美元，³⁵ 當民眾生活由「溫飽」邁向「小康」時，將使有能力出境的旅遊者快速增加。

三、臺灣入境旅遊增長有限

臺灣在 1960-1980 年代曾是觀光大國，在中國大陸未開放入境旅遊時，臺灣是全球中國文化的中心，招牌醒目且市場區隔明確，1978 年後中國大陸發展觀光，成為中國文化的正統，而臺灣並沒有建立新的市場區隔。2004 年來臺以日本的 88.73 萬人次最多，占 30.07%，其次是香港的 41.7 萬人次，占 14.13%，³⁶ 但日本同時也是中國大陸最大的外國入境客源，香港更是總體入境中國大陸的客源之一，因此兩岸的競爭性不言可喻。如圖 2 所示，臺灣近年來入境旅遊成長有限。

33.張廣瑞、魏小安、劉德謙主編，《2000-2002 年中國旅遊發展分析與預測》（北京：社會科學文獻出版社，2002 年），頁 90。

34.徐汎，《中國旅遊市場概論》（北京：中國旅遊出版社，2004 年），頁 253。

35.同註 32，頁 47。

36.交通部觀光局，〈93 年來台旅客居住地統計〉，《交通部觀光局全球資訊網》，2005 年 5 月 6 日，<http://202.39.225.136/statistics/File/200412/table02_2004.pdf>。

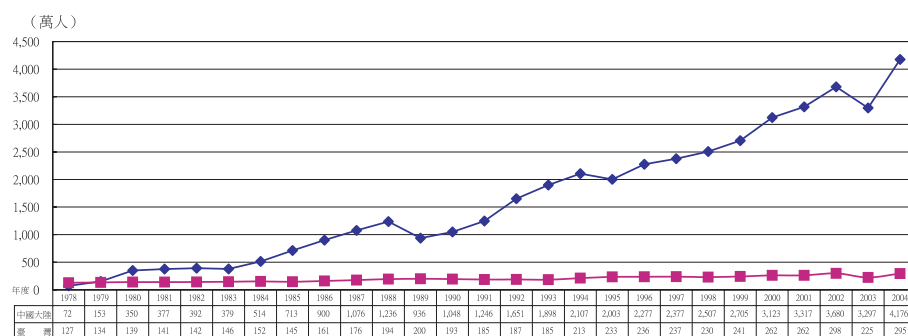


圖 2 中國大陸與臺灣入境人數比較圖

資料來源：何光暉，《2004 中國旅遊統計年鑑》，頁 22；中國國家旅遊局，〈2004 年 12 月及全年我國入境旅遊人數及收匯情況〉；交通部觀光局，〈歷年來台旅客統計 1959-2004〉，《交通部觀光局全球資訊網》，2005 年 5 月 6 日，<http://202.39.225.136/statistics/File/200412/table01_2004.pdf>。

2003 年因為 SARS 疫情，根據交通部觀光局統計來臺人數降至 224.81 萬人次，2004 年雖然恢復至 295.03 萬人次，但仍低於 2002 年的 297.77 萬人次。³⁷

不論政府或業者均知，由於兩岸旅遊資源同質性高，歐美觀光客到亞洲首選還是文化中心的中國大陸；而臺灣仰賴長達四十餘年的日本市場也已趨飽和，東南亞市場則因臺灣物價過高而進展有限。而如前述，中國大陸出境旅遊已經成為全球增長最快速的地區，且中國大陸民眾對於前來臺灣旅遊普遍興趣濃厚，因此，臺灣未來的入境旅遊市場將會是中國大陸，兩岸旅遊交流也將更為緊密。

四、因應臺灣加入世界貿易組織後的衝擊

在全球化的架構下，每個國家都無法避免地必須加入世界貿易組

37.交通部觀光局，〈歷年來台旅客統計 1959-2004〉，《交通部觀光局全球資訊網》，2005 年 5 月 6 日，<http://202.39.225.136/statistics/File/200412/table01_2004.pdf>。

織(World Trade Organization, WTO)，並受其相關規範的約束，2002年1月1日我國正式成為WTO第144個會員。

而根據2001年11月7日我國所提出之「臺灣、澎湖、金門及馬祖個別關稅領域服務業特定承諾表及最惠國待遇豁免表」，對於第九項的「觀光及旅遊服務業」，在「市場開放的限制」與「國民待遇之限制」方面，舉凡「跨國提供服務」、「國外消費」與「商業據點」上均採取「無限制」原則，³⁸因此，對於我國旅遊相關產業產生了直接衝擊。

根據行政院經濟建設委員會所發行之《我國加入WTO後對經濟之影響及因應對策報告》中指出，我國入世後對於觀光產業之負面影響如下：³⁹

(一)外資搶占臺灣旅遊市場

1. 外國及中國大陸地區旅行業之規模與我國旅行業之規模相較，明顯居於優勢，如開放中國大陸地區業者在臺設立分公司，對我國旅行業將產生相當衝擊；且外國及中國大陸地區業者挾其對其本國法令和旅遊景點之了解，以及地利與相關配合措施便利的優勢，而以低價、無須轉包和品質保證等促銷方式，來爭取、占有市場。

2. 外國及中國大陸地區旅行業者在臺設立分公司，並在其本國強力促銷，對我國經營接待來華旅客業者將產生衝擊。

3. 觀光旅館、遊樂區之建設與管理涉及土地取得且屬資本密集產業，在國內因資金籌設取得管道日益困難，若開放陸資來臺，中國大

38.經濟部國際貿易局，〈臺灣、澎湖、金門及馬祖個別關稅領域服務業特定承諾表及最惠國待遇豁免表〉，《WTO入口網》，2006年3月4日，〈<http://ekm92.trade.gov.tw/BOFT/OpenFileService>〉。

39.行政院經濟建設委員會，〈附錄D：加入WTO對服務業之影響及其因應對策〉，行政院經濟建設委員會主編，《我國加入WTO後對經濟之影響及因應對策報告》（臺北：行政院經濟建設委員會，2002年），頁18-20。

陸可能以龐大資金搶占市場，影響市場生態。

(二)臺灣導遊市場面臨問題

1. 外國人來臺擔任導遊，因需通過考試，且受限於語言、歷史、文化背景……等因素，尚不致造成影響。但中國大陸地區如適用開放承諾，因兩岸同文同種，中國大陸地區業者可能因其人力、語言、民情、歷史背景接近、低酬勞等優勢，搶占導遊人員市場，將對導遊就業造成重大衝擊。

2. 國內導遊市場缺乏國際觀，接待及外語能力有待加強。

從上述報告中可以發現，我國在入世後對於旅遊相關產業之諸多衝擊中，以中國大陸的影響最為直接與明顯，顯見兩岸旅遊產業已經走向相互競爭的局面。因此，該報告對於我國因應對策的規畫中，分為消極「守勢」與積極「攻勢」兩大部分，其中在有關「攻勢」方面，特別強調「擬定吸引大陸旅客策略，搶攻大陸市場：研擬具體吸引大陸地區人民及旅居海外人士來臺觀光策略，並赴大陸地區宣傳推廣」。⁴⁰由此可見，開放中國大陸地區民眾來臺觀光，已經成為我國政府因應入世後對於旅遊產業衝擊的重要政策。

肆、開放中國大陸民眾來臺旅遊之法制發展模式

中國大陸民眾來臺旅遊依其發展先後，可分成專業人士參訪、小三通與開放觀光等階段，目前這三階段都繼續並存，故現行中國大陸人士來臺旅遊共分此三模式：

一、專業人士參訪模式

1992年所公布之《兩岸人民關係條例》中第10條規定「大陸地區人民非經主管機關許可，不得進入臺灣地區。經許可進入臺灣地區之大陸地區人民，不得從事與許可目的不符之活動」。這使得中國大陸

40.同註39，頁18-20。

人士來臺有了法源依據，當時政府希望藉由專業人士來臺以增進兩岸了解，因此是以學術文化人士為主，相關配套法令於 1993 年開始由各主管部會發布，例如〈大陸地區專業人士及學生來臺從事文教活動許可辦法〉、〈大陸地區科技人士來臺從事研究許可辦法〉等，之後開放範圍逐漸擴大，相關法令也日益增加，但如此也造成各單位間多頭馬車現象，形成管理上的困難。因此，1998 年 6 月 29 日內政部警政署發布〈大陸地區專業人士來臺從事專業活動許可辦法〉（以下簡稱〈大陸專業人士來臺活動辦法〉），之前各單位發布之行政命令全部廢止，專業人士參訪業務統一由警政署入出境管理局（以下簡稱「境管局」）來管理。

根據境管局 2003 年公告之「大陸地區專業人士來臺從事專業活動邀請單位及應備具之申請文件表」，當前來臺從事專業活動的對象共計宗教、土地等 19 類。⁴¹ 相關參訪業務發展快速，據境管局統計，2001 年為 30,707 人次，2002 年增加為 40,905 人次，2003 年因 SARS 使得人數減少為 27,356 人次，2004 年雖成長為 31,787 人次，但人數不若以往。⁴² 當前發展呈現以下特色：

（一）申請手續繁雜

臺灣雖然順應全球化浪潮而開放中國大陸專業人士來臺，但卻設下繁雜之申請手續，根據〈大陸專業人士來臺活動辦法〉第 3 條的規定，申請來臺者應於預定來臺之日二個月前，由臺灣邀請單位代向主管機關申請。由於必須經過冗長的審核程序，因此，常常在二個月內

41. 包括宗教、土地及營建、財金、文教及學生、體育、法律、經貿、工會、交通、大眾傳播、衛生、環境保護、農業、傑出民族藝術及民俗技藝、科技、消防、消費者保護、社會福利、產業科技等專業人士。

42. 內政部警政署入出境管理局，〈最近三年各類人數統計表〉，《內政部警政署入出境管理局全球資訊網》，2005 年 4 月 25 日，<http://www.immigration.gov.tw/immigration/filesystem/news_doc/最近三年各類人數統計表.pdf>。

發生其他突發事件，使得對岸人士無法來臺；另一方面，根據該辦法第 12 條與第 17 條的規定，邀請單位擔負相當沈重繁雜之接待程序與報告責任。⁴³

(二) 全球化浪潮下擴大商務活動開放幅度

在全球化的經貿架構下，為進一步增加中國大陸人士來臺參與商務活動的便利性，陸委會於 2004 年 4 月另外訂定〈大陸地區人民來臺從事商務活動許可辦法〉，並於同年 11 月 17 日經行政院院會通過，⁴⁴這代表中國大陸商務人士與專業人士來臺的管理正式獨立而且自成體系。⁴⁵事實上若不作積極性的開放，將使臺灣在專業人員流動便利性方

43. 臺灣邀請單位之責任：1. 對於邀請之中國大陸專業人士背景應先予了解，並提供主管機關資料。2. 安排行程時應替專業人士辦理保險，並取得中國大陸受訪單位之同意。3. 專業人士來臺期間，應依計畫接待及安排與其專業相符之活動。4. 邀請單位同一申請案應團進團出，不得以合併數團或拆團方式辦理。5. 邀請單位應依主管機關之要求，隨時提出活動報告，主管機關並得隨時進行訪視、隨團或其他查核行為。6. 邀請單位應於活動結束後一個月內提出報告，送主管機關備查。7. 邀請單位未依規定辦理接待、安排活動、提出活動報告或有其他不當情事者，主管機關視其情節，得於一至三年內對其申請案不予受理。8. 中國大陸專業人士來臺之停留期間，自入境翌日起不得逾二個月，並由主管機關依活動計畫覈實核認；停留期間屆滿得申請延期，總停留期間每年不得逾四個月；但有例外規定，例如科技人士來臺參與研究者，停留期間不得逾一年。

44. 林則宏，〈大陸人士來台商務活動擴大開放〉，《工商時報》，2004 年 1 月 1 日，版 1。

45. 臺灣申請企業之規定條件如下：1. 年營業額達 1,000 萬元以上，或新設公司資本額達 500 萬元以上之本國企業、僑外企業、外國公司在臺分公司，或在臺採購金額達 100 萬美元以上之在臺辦事處，均可邀請中國大陸企業負責人、經理人、專家、企業內部跨境移動人員來臺從事商務活動。2. 取消〈大陸專業人士來臺活動辦法〉原規定須在大陸地區投資達 30 萬美元以上限制；而辦事處採購實績，也由現行 300 萬美元降至 100 萬美元。3. 受邀中國大陸商務人士，不需任職一定期間，而包括企業負責人、經理人、專門性及技術

面處於劣勢。

(三) 雙方當局態度的改變

開放初期，中國大陸當局對於來臺參訪甚為緊張，深怕團員「和平演變」，除了嚴格審查外，行前教育亦不可少，返國後還必須撰寫報告，甚至團員中都安插監控人員以防止意外。但近年來隨著參訪數量增加，加上中國大陸民眾出國機會增多，中國大陸當局對於來臺參訪的管控不若以往嚴格。另一方面，過去來臺參訪多係官員或學者，因此往往帶有情蒐與宣傳任務，但這些情況隨著交流日益多元，企業界與民間人士快速增加，已經大幅減少，而過去臺灣情治單位跟監參訪團體的動作也逐漸降低。

(四) 參訪結合旅遊且消費能力強

由於專業人士來臺一趟實屬不易，加上臺灣並未完全開放中國大陸人士觀光，因此除了進行專業性交流活動外，多會安排旅遊行程，而其團費並不便宜，六天五夜的個人費用將近新臺幣 10 萬元。⁴⁶ 另一方面，這些專業人士在中國大陸不論社經地位與消費能力均較佳，特別是中國大陸人士多有旅遊回國後餽贈禮品之習慣，加上多係公費來臺，因此消費能力甚為可觀。

性人員均可來臺。4. 基於安全考量邀請人數仍有限制，本國企業營業額 3,000 萬元以下及新設企業，每年不超過 15 人次；逾 3,000 萬元者加倍至 30 人次；僑外投資事業、外國在臺分公司及辦事處也以 30 人次為原則；跨國企業、自由港區事業臺灣區營業額達一定規模，邀請人數則可再放寬。5. 商務活動類別包括訪問、考察、會議、演講、研習（含受訓）、參加商展、驗貨、售後服務、技術指導等履約活動訪問。6. 停留期限由現行最長二個月延長至三個月，其中來臺參加研習（受訓）、驗貨、售後服務等可停留三個月，而訪問、考察、參加商展等則可停留 14 天。

46. 宋秉忠，〈大陸旅遊業者：旅外人士有限開放意義不大〉，《中國時報》，2001 年 11 月 24 日，版 A3。

(五) 諸多問題尚待解決

開放中國大陸專業人士來臺雖然對於兩岸交流產生了正面幫助，但實施至今卻也發生不少問題：

1. 假參訪真旅遊

由於中國大陸民眾嚮往來臺旅遊，因此，出現許多「假參訪真旅遊」，表面上是考察、開會或研習，實際上相關行程可能只有一天，其餘均為旅遊活動。

2. 旅行社專營參訪業務

誠如前述由於申請手續繁雜，許多臺灣旅行社甚至將主要業務放在接待中國大陸參訪團，解決了許多接待單位的問題。若干旅行社業者則與一些民間團體掛鉤，藉由這些團體名義來申請參訪，實際上卻是在中國大陸招攬來臺旅遊，甚至毫不避諱在對岸大打廣告而成為所謂「變相來臺旅遊」。

3. 併團情況時有所聞

雖然〈大陸地區人民來臺從事商務活動許可辦法〉規定邀請單位同一申請案應團進團出，不得以合併數團或拆團方式辦理，但實際上卻有困難。最常見者即是併團，承辦旅行社為節省審查往返程序，因此，將不同單位或企業之來臺人員合併為一團，入臺後再各奔東西，待離臺時才又集合出境，使得人員掌控與安全控制較為不易。

4. 對岸刻意刁難

臺灣地區的審查程序繁雜，而中國大陸官方亦會刻意刁難，例如禁止中國大陸人士參加政治性之敏感會議；或因當地行政效率過差，導致各種證明文件無法即時送達臺灣；甚至發生臺灣已允許其入境，但中國大陸當局卻因某突發政治事件而斷然禁止。

二、小三通模式

2000 年 12 月 15 日行政院發布了〈試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法〉，也就是所謂的「小三通」，並且正式從 2001 年元旦試

辦，在該辦法第 12 條規定中國大陸地區人民可因探親、探病、奔喪、返鄉探視、商務活動、學術活動、宗教文化體育活動、交流活動與旅行，得申請許可入出金門、馬祖。因此，旅遊活動亦包括在內，但仍有相當多之限制規定：

第一，必須團進團出。根據第 12 條規定，必須經交通部觀光局許可，在金、馬營業之綜合或甲種旅行社代為申請，且必須是組團辦理，每團人數限十人以上二十五人以下，整團同時入出，不足十人之團體禁止入境。

第二，停留時間有所放寬。第 14 條規定，經申請許可者發給往來金馬「旅行證」，有效期間自核發日起 15 日或 30 日，由當事人連同中國大陸居民身分證，經服務站查驗後進入金馬。若以旅行事由進入金馬者，停留期間自入境之次日起不得逾二日；但根據〈試辦金門馬祖與大陸地區通航人員入出境作業規定〉與〈大陸地區人民申請進入金門馬祖送件須知〉，對於停留時間有所放寬，旅行停留時間最多為三天二夜，每日許可人數金門為 600 人，馬祖為 40 人。

基本上，由於兩岸對「一個中國」的看法迥異，中國大陸堅持「體現一國內部事務」的原則，但臺灣無法接受，因此在「可操之在我」的前提下小三通是我方片面開放，故從 2001 年至今中國大陸採取消極抵制態度。⁴⁷然而 2004 年 9 月 24 日，中國大陸福建省副省長王美香首度宣布將開放福建居民到金馬旅遊，在北京涉臺單位的關注下，經雙方多次協調後達成協議。此一發展模式對於金馬與臺灣而言具有以下意義：

(一)有利於金馬地區的旅游發展

金馬地區除了製酒業外幾乎沒有工業，農漁業則因環境因素發展有限，長期以來賴以維生的產業為替大量駐軍服務的「服務業」，但

47. 王銘義、李金生，〈福建觀光團最快下月上門來〉，《中國時報》，2004 年 11 月 26 日，版 A13。

隨著軍隊不斷撤除，觀光業遂成為最重要產業。在金馬地區解除戰地政務之初曾吸引許多臺灣觀光客前往，但熱潮過後逐漸蕭條，主要原因是旅遊資源是以靜態之戰地史蹟為主，對於青少年之吸引力有限，而且必須搭乘飛機，除了成本較高，加上天候與機場設備所限，使得飛航安全受到疑慮。如今中國大陸觀光客多數對於國共內戰史蹟充滿興趣，加上往來便利，若大舉進入後，對於金馬地區的經濟發展與就業勢必帶來幫助，僅福建省居民就近達三千萬人，而目前金門三天二夜行程費用約人民幣 2,000 元，高過臺灣觀光客赴金門旅遊的價格。⁴⁸

(二)「金廈兩馬旅遊圈」儼然成行

金馬地區的觀光產業發展必將與中國大陸形成更為緊密之聯繫，其中金門與對岸的廈門將形成所謂「金廈旅遊圈」，而馬祖與對岸之馬尾，也會形成所謂「兩馬旅遊圈」，並且逐漸與中國大陸的國內旅遊結合，屆時中國大陸各省民眾來到福建旅遊，均可順道造訪金馬，而外國觀光客來到福建，金馬也可成為另一旅遊資源，使得金廈與兩馬形成「互補互利」之雙贏局面。事實上，廈門機場為一國際機場，具有 77 條國內外航線，吞吐量一千餘萬人次；2003 年福建入境觀光客共計 149 萬人次，2002 年國內觀光客為 3,931 萬人次，因此，金馬地區可充分搭載福建此一「旅遊腹地」之利。⁴⁹

(三)將金馬與臺灣作為區隔

長期以來金馬地區民眾角色尷尬，由於自古即與閩南往來密切，加上血緣關係緊密，因此許多臺灣人將金門、馬祖人視為中國大陸人，小三通後金馬與中國大陸的關係緊密，當地政府頻頻提出擴大與對岸交流之要求，甚至欲跨過中央而與對岸直接簽訂協議，種種舉措

48. 李木隆，〈遊金門三天二夜二千人民幣〉，《聯合晚報》，2004 年 12 月 1 日，版 5。

49. 中國旅遊年鑑編輯部主編，《中國旅遊年鑑 2003》（北京：中國旅遊出版社，2003 年），頁 178-179。

均與中央政府的立場產生歧異。因此，中國大陸此一開放，除了是將臺灣與金馬事務加以區隔看待外，似有對於金馬地區「支持」之意味，在臺灣與金馬的矛盾中獲得最大利益。這除了將使得金馬與臺灣之間的關係可能漸行漸遠外，中國大陸這種「跨過中央」的操作模式，直接與地方政府或民間團體進行協商，並且給予較大讓步空間的作法，恐怕是未來對臺工作的新模式。

(四)對臺策略以拉攏民心為主

當胡錦濤於 2004 年中共十六屆四中全會成為中央軍委主席後，正式成為掌握黨、政、軍大權的第四代領導人，也開始完全主導對臺事務，就在 2004 年 9 月於北京舉行的「中國和平統一促進會」第七屆理事會上，中共中央對臺工作領導小組副組長、全國政協主席賈慶林的致詞中，首次把胡錦濤關於對臺工作的四點意見，並列於鄧小平「和平統一，一國兩制」和「江八點」之後，顯示「胡四點」已成為中共對臺政策的新基調。「胡四點」是胡錦濤在 2002 年 3 月 11 日，於第十屆人大第一次會議臺灣團分組會上所提出之〈關於對臺工作的四點意見〉，分別是：要始終堅持「一個中國」原則；要大力促進兩岸的經濟文化交流；要深入貫徹「寄希望於臺灣人民」的方針；要團結兩岸同胞共同推進中華民族的復興。⁵⁰這些說法與鄧小平、江澤民相較，最大差異點是將「臺灣執政當局」與「臺灣人民」予以分開處理，對於臺灣民眾與中國大陸的矛盾定位為「人民內部矛盾」而非「敵我矛盾」，另外在態度方面更為細膩、懷柔而採感性訴求，強調必須兼顧臺灣民眾的感受。因此，對於臺灣民眾（特別是南部民眾）改採拉攏策略，以爭取民心為主軸。而如今將觀光客輸入金馬地區，甚至是未來的臺灣，都將形成「由下而上」的統戰效果。

50. 賴錦宏，〈賈慶林掌統促會，胡四點江八點並列〉，《聯合報》，2004 年 9 月 28 日，版 A13；汪莉絹，〈胡錦濤四點意見，去年在人大提出〉，《聯合報》，2004 年 9 月 28 日，版 A13。

三、開放觀光模式

小三通後陸委會原本為進一步展現善意，當時行政院張俊雄院長曾在立法院宣布將於2001年7月開放中國大陸民眾來臺觀光，但因小三通成效不彰，因此此一政策被迫延宕。在同年八月底召開的經發會兩岸組達成「投資、貿易、通航、觀光」四大共識決議後，陸委會決定採取「政策宣布、局部試辦、正式實施」的方針，於2001年11月23日由行政院院會通過〈開放大陸地區人民來臺觀光推動方案〉（以下簡稱〈大陸人民來臺觀光推動方案〉），並於同日宣布自2002年元旦開始局部試辦開放中國大陸海外人士來臺觀光；另外，在法制方面根據《兩岸人民關係條例》第16條的規定「大陸地區人民得申請來臺從事商務或觀光活動，其辦法，由主管機關定之」，依此法源2001年12月10日內政部發布〈大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法〉（以下簡稱〈大陸人民來臺觀光辦法〉），成為正式開放中國大陸民眾來臺觀光之法規；12月11日出入境管理局又發布〈大陸地區人民申請來臺從事觀光活動作業規定〉（以下簡稱〈大陸人民來臺觀光作業規定〉）；交通部觀光局也發布〈旅行業辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務數額分配作業要點〉（以下簡稱〈大陸人民來臺觀光數額分配要點〉）與〈旅行業辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務注意事項〉（以下簡稱〈大陸人民來臺觀光注意事項〉）使相關法制體系甚為完備。

當前對於開放中國大陸人士來臺觀光的法制發展，呈現以下特色：

（一）限制仍大

臺灣對於中國大陸觀光客的態度仍有相當程度保留，既希望賺取外匯，又擔心滯留不歸與國家安全的問題，這種心態充分表現在對於來臺觀光中國大陸人士的限制規定上，此可分成五大類。

1. 來臺資格限制

根據〈大陸人民來臺觀光辦法〉第3條的規定，中國大陸地區人民

符合下列情形的任何一項者，由經交通部觀光局核准之旅行業代為申請許可來臺從事觀光活動，作者將其區分為「境內人士」與「境外人士」兩種類型：

(1)境內人士

是指目前仍在中國大陸境內生活或工作之民眾，這又可分成兩類，一是有固定正當職業者或學生，另一則是有等值新臺幣 20 萬元以上之存款，並備有中國大陸地區金融機構出具之證明者。

(2)境外人士

是指目前並未在中國大陸境內生活或工作之民眾，而根據旅居的地區也包括兩類，一類是：赴國外留學、旅居國外取得當地永久居留權或旅居國外四年以上，且領有工作證明者及其隨行之旅居國外配偶或直系血親，另一類則是：赴香港、澳門留學，旅居香港、澳門取得當地永久居留權，或旅居香港、澳門四年以上，且領有工作證明者及其隨行之旅居香港、澳門配偶或直系血親。

而上述兩種身分依〈大陸人民來臺觀光推動方案〉根據其來臺的路線共劃分成三類：其中境內人士的身分若是經由港澳地區來臺觀光者，被稱之為「第一類」，若是赴國外旅遊或商務考察而轉來臺灣觀光者稱之為「第二類」；而境外人士則是屬於「第三類」。

2002 年 1 月試辦時，開放的對象僅為「第三類」，但排除旅居港澳的中國大陸人士；2002 年 5 月所修改發布之〈大陸人民來臺觀光辦法〉中，將「第二類」人士納入，也將「第三類」的範圍擴增為旅居港澳的中國大陸人士。

2. 入境人數限制

在數量限制方面，根據〈大陸人民來臺觀光辦法〉第 4 條的規定「大陸地區人民來臺從事觀光活動，其數額得予限制，並由主管機關公告之」，因此其數量是由內政部來決定，決定後交由交通部觀光局依據〈大陸人民來臺觀光數額分配要點〉，依照臺北市、高雄市旅行商業同業公會及臺灣省旅行商業同業公會聯合會之會員中經觀光局核

准辦理此一業務之家數比例，來核發予省市旅行業同業公會。

3. 參觀區域限制

根據〈大陸人民來臺觀光辦法〉第 17 條的規定「旅行業辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務，其行程應參考交通部觀光局所訂建議景點擬定，行程安排如逾越建議景點範圍，應報請交通部觀光局核准」。因此，中國大陸觀光客來臺後並不是任何地方均可前往，仍有其限制範圍。另一方面，旅行社在行程的擬定方面，根據前述法條的規定應該排除軍事國防地區、科學園區、國家實驗室、生物科技、研發或其他重要單位。

4. 團進團出限制

根據〈大陸人民來臺觀光辦法〉第 6 條的規定，「大陸地區人民來臺從事觀光活動，應由旅行業組團辦理，並以團進團出方式為之，每團人數限十五人以上四十人以下」，以上規定屬於「第一類」中國大陸人士，但若是屬於「第二類」與「第三類」人士，則每團人數限定在十人以上，此與〈大陸人民來臺觀光作業規定〉第 8 點的規定相同，但該規定第 16 點又指出「團體來臺人數不足十人者，整團禁止入境。自國外來臺之團體不足五人者，亦同」。

但 2002 年 5 月所修改發布之〈大陸人民來臺觀光辦法〉，將「第二類」與「第三類」人士的每團人數十人以上限制，降低為七人以上。⁵¹因此，總的來說，在申請階段時的人數要求較高，「第一類」每團最低人數為十五人，「第二類」與「第三類」為七人；到了實際入境時，由於申請之初的若干人恐因其他突發狀況而無法成行，因此人數限制降低，其中「第一類」每團最低人數降為十人，「第二類」與「第三類」人數為五人。

2004 年 2 月，政府為了刺激入境觀光業績，進一步將「第三類」

51. 王炯華，〈陸團來臺觀光下限七人〉，《中央日報》，2002 年 5 月 10 日，版 4。

中國大陸人數的團進團出限制完全取消，因此，也不必安排隨團導遊人員。⁵²

5. 其他入境限制

根據〈大陸人民來臺觀光辦法〉第 18 條規定，中國大陸地區人民申請來臺從事觀光活動，有「事實足認為有危害國家安全之虞者」等 14 項情形之一者得不予許可，或是已經許可者得撤銷或廢止其許可，並註銷其臺灣地區旅行證。⁵³另根據第 19 條規定，中國大陸地區人民經許可來臺從事觀光活動，於抵達機場、港口之際，查驗單位應查驗許可來臺觀光團體名冊及相關文件，若有「未帶有效證照或拒不繳驗者」等九項相關情事者，得禁止其入境，並通知境管局廢止其許可及註銷其臺灣地區旅行證。⁵⁴

52. 林淑玲，〈旅外大陸人士來台不限團進團出〉，《中國時報》，2004 年 2 月 24 日，版 A13。

53. 另外包括：有違背對等尊嚴之言行者；在中共行政、軍事、黨務或其他公務機關任職者；有足以妨害公共衛生或社會安寧之傳染病、精神病或其他疾病者；近五年曾有犯罪紀錄者；近五年曾未經許可入境者；近三年曾在臺灣地區從事與許可目的不符之活動或工作者；最近二年曾逾期停留者；最近一年曾依其他事由申請來臺，經不予許可或撤銷、廢止許可者；最近一年曾來臺從事觀光活動，有脫團或行方不明之情事者；申請資料有隱匿或虛偽不實者；申請來臺案件尚未許可或許可之證件尚有效者，但中國大陸地區帶團領隊不在此限；團體申請許可人數不足第 6 條之最低限額者，或未指派中國大陸地區帶團領隊者；經許可之中國大陸地區人民未隨團入境者。

54. 另外包括：持用不法取得、偽造、變造之證照者；冒用證照或持用冒領之證照者；申請來臺之目的作虛偽之陳述或隱瞞重要事實者；攜帶違禁物者；患有足以妨害公共衛生或社會安寧之傳染病、精神病或其他疾病者；有違反公共秩序或善良風俗之言行者；而查驗單位依前項進行查驗，如屬於「第一類」中國大陸人士，其團體來臺人數不足十人者，禁止整團入境；如屬於「第二類」與「第三類」中國大陸人士，其團體來臺人數不足五人者，亦禁止整團入境。

(二)業者資格審核嚴格

基於國家安全考量，臺灣主管機關對於旅行業者從事此項業務的資格採取從嚴審核。

1. 基本資格嚴格

根據〈大陸人民來臺觀光辦法〉第 11 條的規定，旅行業辦理中國大陸地區人民來臺從事觀光活動業務，應具備下列要件，並經交通部觀光局申請核准：

(1)成立五年以上之綜合或甲種旅行業，為省市級旅行業同業公會會員或於交通部觀光局登記之金門、馬祖旅行業。

(2)最近五年未曾發生依發展觀光條例規定繳納之保證金被法院扣押或強制執行、受停業處分、拒絕往來戶或無故自行停業等情事。

(3)向交通部觀光局申請赴中國大陸地區旅行服務許可獲准，經營滿一年以上年資者，或最近一年經營接待來臺旅客外匯實績達新臺幣一百萬元以上，或最近五年曾配合政策積極參與觀光活動對促進觀光活動有重大貢獻者。

由此可見，除金馬地區外，負責接辦國內旅遊之乙種旅行社並不在開放之列；此外必須是近五年來體質良好與財務健全的旅行社，而且必須有出團至中國大陸一年以上之經驗，或是接待入境觀光成果良好之業者。另根據該辦法第 12 條的規定，「旅行業辦理大陸地區人民來臺觀光業務，應按所在地區向所屬省市級旅行業同業公會繳納新臺幣一百萬元保證金」，該保證金的功能依據第 13 條的規定為「大陸地區人民來臺從事觀光活動期間發生緊急事故所生費用及治安機關辦理收容、強制出境所需之費用」，因此若不繳交保證金即使符合上述三條件亦不具備接待資格。

2. 申請程序繁雜

根據〈大陸人民來臺觀光辦法〉第 7 條與第 8 條的規定，中國大陸觀光客申請來臺從事觀光活動，申請程序之繁雜程度遠高於其他地區來臺之旅客，以下分別從「第一類」與「第三類」的差異來加以比

較，至於「第二類」相關法令雖無具體規定，但目前實務上是比照「第三類」的方式進行：

表 2 中國大陸三類民眾來臺觀光申請程序

	「第一類」觀光客	「第三類」觀光客（含第二類）
業者收件	由經交通部觀光局核准之旅行業代觀光客申請，並檢附相關文件，包括團體名冊、旅遊計畫及行程表、旅行證申請書、旅客證明文件、兩岸旅行社合作契約等。（第 7 條）	觀光客應檢附旅行證申請書、旅客證明文件，送臺灣駐外使領館、代表處、辦事處或其他外交部授權機構審查後，交由經觀光局核准之旅行業，並檢附團體名冊、旅遊計畫及行程表。（第 7 條）
業者送審	1. 承辦之旅行業將相關資料送請所屬省市級旅行業同業公會依受核發之數額核章，向境管局申請許可，並由旅行業負責人擔任保證人。（第 7 條） 2. 核發文件申請經審查許可者，由境管局發給「許可來臺觀光團體名冊」及「臺灣地區旅行證」。（第 8 條）	同左。（第 8 條）
文件轉發模式	1. 「許可來臺觀光團體名冊」交由代送件之省市級旅行業同業公會轉發負責接待之旅行業。（第 8 條） 2. 「臺灣地區旅行證」送行政院於港、澳設立或指定之機構或委託之民間團體轉發申請人，申請人應持憑連同中國大陸地區往來臺灣地區通行證正本或中國大陸地區所發護照正本，經機場、港口查驗入出境。（第 8 條）	1. 同左。（第 8 條） 2. 「臺灣地區旅行證」交由代送件省市級旅行業同業公會轉交負責接待之旅行業轉發申請人，申請人應持憑連同中國大陸地區所發六個月以上效期之護照正本，經機場、港口查驗入出境。（第 8 條）
備註	1. 旅行業辦理「第一類」觀光客業務，應與中國大陸地區旅行社訂有合作契約。 2. 中國大陸地區旅行社應協同辦理確認中國大陸地區人民身分，並協助辦理強制出境事宜。（第 15 條）	在〈大陸人民來臺觀光辦法〉第 8 條之規定除針對「第三類」觀光客外，另包含「第二類」。

資料來源：內政部警政署入出境管理局，〈大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法〉，《內政部警政署入出境管理局全球資訊網》，2005 年 1 月 28 日，<<http://www.immigration.gov.tw/aspcode/LawList.asp?NodeID=915>>。

(三)消費者權利受到保障

根據〈大陸人民來臺觀光辦法〉第 16 條的規定，旅行業辦理中國大陸地區人民來臺從事觀光活動業務，與接待本國或其他國家旅客之規定相同，均應投保「責任保險」，其最低投保金額及範圍如下：

1. 每一中國大陸地區旅客意外死亡新臺幣 200 萬元。
2. 每一中國大陸地區旅客因意外事故所致體傷之醫療費用新臺幣 3 萬元。
3. 每一中國大陸地區旅客家屬來臺處理善後所必需支出之費用新臺幣 10 萬元。

上述規定之理賠金額亦與本國旅客之規定相同，顯見我政府主管機關並未因中國大陸民眾平均所得較低於臺灣，而有雙重之理賠標準。因此，對於中國大陸觀光客來說，其權益保障之標準相對是優厚許多的。

(四)因應脫團之問題

由於近年兩岸「人蛇集團」透過各種偷渡管道，將許多想淘金之中國大陸民眾運送來臺，加上發生多起中國大陸觀光客在海外集體失蹤案件，有鑑於此，政府對於中國大陸觀光客來臺的脫隊問題極為重視。根據〈大陸人民來臺觀光辦法〉第 21 條的規定「大陸地區人民來臺從事觀光活動，應依旅行業安排之行程旅遊，不得擅自脫團」，因此，對於脫逃問題是採取較為嚴謹的防範方式，其具體作為請見表 3。

表 3 中國大陸人士來臺觀光脫團處理規定

	條 文	規 定
建立通報系統	〈大陸人民來臺觀光辦法〉第 23 條	<ol style="list-style-type: none"> 1. 於團體入境後二個小時內填具「接待報告表」，其內容包含旅客車輛、隨團導遊、行程及原申請書異動項目等，傳送或持送交通部觀光局，並由導遊隨身攜帶該表影本一分。 2. 每一團體應派遣至少一名導遊。 3. 旅行業負責人或導遊，發現團員有違法、違規、逾期停留、脫團、行方不明、提前出境、從事與許可目的不符之活動或違常等情事時，應立即通報舉發，並協助調查處理。 4. 中國大陸人民來臺觀光發生緊急事故、治安案件或旅行糾紛，負責接待之旅行業負責人或導遊，除應就近通報警察、消防、醫療等機關處理，應立即通報觀光局。 5. 團體出境二個小時內，應通報出境人數及未出境人員名單，此通報事項由觀光局受理。查訪規定第 24 條主管機關或觀光局對於旅行業辦理中國大陸人民來臺觀光業務，得視需要會同各相關機關實施檢查或訪查。旅行業應提供必要之協助，不得拒絕或妨礙。
查訪	〈大陸人民來臺觀光辦法〉第 24 條	主管機關或觀光局對於旅行業辦理中國大陸人民來臺觀光業務，得視需要會同各相關機關實施檢查或訪查。旅行業應提供必要之協助，不得拒絕或妨礙。
相關罰則	〈大陸人民來臺觀光辦法〉第 25、26 條	旅行業辦理中國大陸人民來臺觀光業務，有中國大陸人民逾期停留未隨團出境情形者，境管局得依逾期停留未出境人數之十倍，一年內不受理各該省市級旅行業同業公會受核發之數額。且每逾期停留一人，由境管局記點一點，按季計算，累計二點者境管局停止受理該旅行業代申請案一個月，累計三點者停止受理三個月，累計四點者停止受理六個月，累計五點以上者停止受理一年。

資料來源：內政部警政署入出境管理局，〈大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法〉。

四、開放觀光之成效與問題

在政策實施之初，臺灣業者就認為開放幅度太小而不予看好，形成所謂「官方熱、民間冷」的情況，甚至當政府從開放「第三類」迅速增加至「第二類」時，相關業者仍不樂觀。故當前中國大陸人士來臺旅遊產生若干問題如下：

(一)實施成效有限

從 2002 年元旦試辦開放至今，這種「開而不放、鬆而再綁」的模式，並未對臺灣經濟形成明顯效益，原本政府與業者預估若每天開放一千人，每年將有 36 萬 5 千人來臺，可帶來每年約新臺幣一千億元的觀光收入與 13 萬個就業機會，⁵⁵但卻事與願違，以 2002 年為例，共 160 團，人數僅為 2,324 人，2003 年為 909 團，人數為 12,808 人。對於業者幫助有限，因此參與此一業務的旅行社數量不多，至 2004 年 2 月為止，全臺約共計 1,800 家旅行社，只有 375 家提出申請，符合資格者僅 265 家，實際上已經繳納保證金並執行業務者僅 44 家，⁵⁶許多當初滿懷希望的業者也紛紛收回保證金。另一方面，觀光局經過考試培訓的千餘名「華語導遊」也面臨無團可帶的窘境，而將其輔導轉業為帶領臺灣人赴中國大陸旅遊的華語領隊。

開放之初除因宣傳不足而使中國大陸海外人士訊息有限外，臺灣收費過高也非一般留學生所能負擔，例如八天行程費用新臺幣 4.6 萬至 5 萬元，十天的費用 5 萬至 5.8 萬元，⁵⁷都是相當沈重的經濟負荷。另一面，已取得海外居留權之中國大陸人士，本就可憑個人身分來臺，而無須以此「觀光名義」進行「團進團出」。因此在試辦四個月後，陸委會又宣布展開第二階段開放作業，也就是「第二類」中國大陸人士，並將「第三類」的範圍擴增為旅居港澳的中國大陸人士，但對於臺灣旅遊業的幫助仍是杯水車薪。

(二)若干限制有歧視之虞

根據〈大陸人民來臺觀光注意事項〉，導遊在每晚十一點必須在

55.黃如萍，〈業者評估每年將帶進千億觀光效益〉，《中國時報》，2001 年 11 月 24 日，版 A3。

56.王銘義，〈倍增觀光客瞄準大陸人士〉，《中國時報》，2004 年 3 月 30 日，版 A6。

57.同註 55。

飯店清點全員；另根據〈大陸人民來臺觀光數額分配要點〉的規定，中國大陸觀光客若預定十點以後歸來飯店者，必須填妥申報書。而在路線方面，開放初期必須依循觀光局所提出的 29 條觀光路線，⁵⁸ 否則必須特別申請，後來為了增加活動內容，觀光局將其改為負面表列，包括軍事國防區、科學園區、國家實驗室、生物科技、研發或其他重要單位列為不可前往地區。⁵⁹ 加上目前申請手續也甚為麻煩，因此許多中國大陸民眾均不滿地認為，臺灣人到中國大陸旅遊均未如此嚴格，何以中國大陸人士來臺限制重重，甚至比前往北韓旅遊還麻煩。

(三)中國大陸冷處理態度

由於目前開放中國大陸人士來臺觀光，未經由兩岸協商，因此中國大陸並未承認，主要原因仍與「小三通」時相同，即兩岸對於談判的看法歧異。中國大陸仍然堅持「一個中國」、「九二共識」與「體現一國內部事務」的原則，希望藉由「民間對民間、公司對公司、企業對企業」的模式進行協商，而我方無法同意。中國大陸並認為未經協商而允許民眾來臺後，若發生意外、欺騙、滯留不歸、脫隊等情事，不但中國大陸民眾沒有保障，臺灣也難以獨自解決一切問題。因此，若兩岸協商後，中國大陸還可以主動配合「過濾」來臺旅客資格，並協助處理意外事件。⁶⁰ 此外，將中國大陸民眾劃分為三類也有歧視之嫌，中國大陸當局認為應開放中國大陸民眾直接來臺。因此，近年來發生多起「第二類」觀光客滯留不歸事件，中國大陸官方都將一切責任推給臺灣，認為就是因為臺灣不願協商，而使人蛇集團有機可趁。

58. 林美玲，〈29 條觀光路線為君開〉，《聯合報》，2001 年 11 月 24 日，版 A2。

59. 周立芸，〈我傾向放寬旅遊景點〉，《聯合報》，2001 年 12 月 6 日，版 A13。

60. 王玉燕，〈民間先協商大陸才開放赴台旅遊〉，《聯合報》，2001 年 5 月 15 日，版 A13。

(四)中國大陸未將臺灣列為「中國公民出境旅遊目的地」

根據中國大陸〈中國公民出國旅遊管理辦法〉第2條第1項指出「出國旅遊的目的地國家，由國務院旅遊行政部門會同國務院有關部門提出，報國務院批准後，由國務院旅遊行政部門公布」，因此中國大陸任何民眾不得任意到各國旅遊。至2004年9月為止，成為「中國公民出境旅遊目的地」(Approved Destination Status, ADS)約計85個。這些成為ADS的國家，僅表示他們可接受中國大陸公民入境旅遊申請，卻不表示真能接待他們入境，因為中國大陸還必須進一步評估，才會開放該國為「自費組團出境旅遊目的地」。而當前即使中國國家旅遊局已經公開宣布開放民眾赴臺旅遊，業者也摩拳擦掌，但臺灣仍不具前述兩種身分，因此就中國大陸的角度來說，民眾目前若來臺旅遊仍是違法行為，回國後若被發現還會以「偷渡」論處，輕則承攬之旅行社負責人被撤換，重則被撤銷執照而強迫關閉，例如在2004年5月，北京鑫海中國國際旅行社就被查到在星、馬、泰旅遊中夾雜臺灣遊，⁶¹因此，中國大陸業者與「第二類」來臺的中國大陸人士都極為低調，大多是口耳相傳來招募觀光客，不敢明目張膽地公開招攬。

(五)脫隊頻傳形成惡性循環

由於我國對於第二類來臺觀光客的身分查證不易，因此，人蛇集團藉此途徑將亟欲來臺工作的中國大陸民眾輸進臺灣，造成脫隊情事時有所聞。當這些脫隊事件發生後，負責接待的臺灣旅行社必須承擔一切責任，甚至接受暫停接待中國大陸旅行團的處罰，但事實上將一切責任歸咎於旅行社並不公平，由於目前開放中國大陸人士來臺觀光均未經兩岸正式協商，雙方主管單位既無法聯繫而臺灣又查證困難，因此，若此一狀況無法改善，脫隊事件仍會發生。

61. 彭志平，〈登台熱，辦入台證中轉寶島〉，《中國時報》，2004年5月20日，版A13。

伍、開放中國大陸民眾來臺旅遊之未來發展與法制影響

在現行法制基礎上，未來在開放中國大陸民眾來臺旅遊有兩個方向值得探討，一是全面開放「第一類」觀光客來臺，另一則是兩岸直接通航：

一、開放「第一類」中國大陸人士來臺觀光

當前，開放「第二類」與「第三類」觀光客來臺的效益有限，因此，未來開放「第一類」民眾直接來臺旅遊似乎勢在必行，但開放之後也並非有百利而無一害，以下將分別從正、負面的影響來加以探討。

(一)對臺灣之正面效益

這包括了經濟與政治兩個層面的影響：

1. 為臺灣輸入外匯

國家獲得外匯之目的是為了購買外國商品與勞務，因此外匯成為國際支付能力與國家信用的保證，當中國大陸觀光客入境臺灣消費後，會直接產生外匯收入。

2. 以乘數效果幫助臺灣經濟

根據臺北市旅行商業同業公會的預估，若每一名中國大陸觀光客在臺每天消費 150 美元，每次觀光天數平均八天，每年開放 100 萬人次來看，每一年至少可以創造新臺幣 400 億元的觀光產值，若進一步每年開放 250 萬人次，則可創造出新臺幣 1,000 億元的商機，而且其乘數效果可以帶動交通、食宿、購物、遊樂等產業的大幅成長。⁶²

3. 增加臺灣民眾就業機會

旅遊產業對於吸納剩餘勞動力有以下特點，第一，當地勞動力受青睞，許多旅遊區都在鄉村，業者也多會僱用當地民眾；第二，進入

62. 馮志遠，〈兩岸觀光正常化，年產值逾千億元〉，《中國時報》，2004 年 1 月 5 日，版 B2。

門檻甚低，並無學歷、年齡與性別的嚴格限制；第三，小額資本即可創業，旅遊景點的攤販或商家多數是小本經營；第四，民眾獲利快速，只要觀光客蒞臨就有生意，不似農業生產曠日廢時。因此，中國大陸觀光客來臺將直接有助於降低臺灣近年來居高不下的失業率，特別是中壯年人士的再就業、中南部民眾從農業轉向服務業、原住民的在鄉就業，而對於近年來蓬勃增加的觀光科系學生而言更增加了出路。

4. 全球化下促使兩岸良性互動

中國大陸觀光客來臺可親身領略臺灣的特殊文化，另一方面，中國大陸觀光客本身也是文化的傳遞者，可使臺灣民眾了解中國大陸民眾的思維。因此，中國大陸觀光客來臺將使兩岸民眾對於「異質文化」的理解與包容程度增加，透過實際「文化互動」來改變過去被誤導的不正確印象，若兩岸民眾都能更深入地認識對方，將使彼此衝突與誤判的可能性降低。

5. 了解臺灣民主政治

臺灣與中國大陸最大的差異莫過於民主政治，這對中國大陸民眾來說極具吸引力。若中國大陸民眾來臺觀光，除可深刻了解同為華人的臺灣其民主的生活方式外，更可透過「政治社會化」過程實地體會民主、自由、法治的意涵，進而有助於中國大陸民主化的發展。

(二) 對臺灣之負面影響

全面開放中國大陸人士來臺旅遊，對於臺灣而言的負面影響主要是政治與社會層面，在正式開放之後，相關法制也必須有所修改以便與時俱進，方能遏止負面效應之擴大，這其中尤其以因應反統戰、確保國家安全、遏止團員脫隊等問題的相關法制。

1. 對臺統戰問題

若中國大陸觀光客來臺，將使臺灣對於中國大陸的經濟依賴更密切，這將有助於其對臺的統戰工作。事實上，隨著近年來中國大陸民眾藉由參訪或觀光入臺，其消費能力已讓臺灣民眾吃驚，例如臺灣收

費昂貴的六星級飯店「日月潭涵碧樓」，目前中國大陸人士約已占其住房率的10%；而日月潭的著名餐廳，中國大陸人士更成為重要客群，約占其營業額之50-70%，而且消費能力比臺灣旅客高出甚多。⁶³因此，當地民眾對於中國大陸人士大多採歡迎的態度，無形中也會改變他們對於中共政權的印象。事實上，中國大陸也了解其觀光客將對臺灣經濟產生直接幫助，在「立場堅定、作法彈性」與「軟硬兼施、外壓內拉」的策略下，試圖將此議題與政治掛鉤而成為統戰工具。

2. 國家安全問題

中國大陸觀光客若來臺後，是否會從事與其身分不相符的工作則值得關注，這包括藉由觀光名義刺探軍情、蒐集情報、吸收在臺情報人員、傳遞情資等，將造成國家安全的隱憂。

3. 脫隊與社會問題

脫隊與滯留仍是重要問題，但此一影響除了國家安全層面外，也包含社會層面，例如非法工作、色情、犯罪、幫派、要求政治庇護等，均對於臺灣社會的穩定造成影響。

二、兩岸直航

近年來兩岸直航的議題始終受到矚目，但因政治因素短期仍難實現，而直航對於未來兩岸旅遊業與兩岸關係的影響卻相當深遠。

(一) 對於相關法制的影響

若兩岸直航後，中國大陸民眾來臺包括時間與費用都能節省，將使他們來臺的意願增加，因此兩岸旅遊交流與民間互動勢必更為緊密。但綜觀目前相關法制，並未有針對中國大陸民眾經由直航方式來臺旅遊之規定，所謂「第一類」觀光客仍是必須經由港澳輾轉來臺，因此若兩岸直航後，相關法制中之定義與規範，均必須大幅修改。

63. 沈揮勝，〈唐山客遊台灣首選日月潭〉，《中國時報》，2003年12月8日，版B2。

(二)對於臺灣出境與國內旅遊的影響

若開放兩岸直航後，從桃園中正機場到上海只要一小時三十分，若前往北京也只要三個小時，根據行政院의〈兩岸直航評估報告〉，兩岸直航將大幅刺激國人赴中國大陸旅遊的意願。事實上，中國大陸近年來一直是臺灣出境旅遊人數的第一位地區，倘若直航後不論飛行時間與價格都將大幅下降，使得這個市場更具潛力。而這首先將會造成臺灣本土觀光業的衝擊，特別是中南部的旅遊業者，因為目前從臺北到中部或花東若住宿四星級以上飯店一夜，其價格就已經超過前往東南亞五天的所有團費，而上海比東南亞距離近而且語言通，使得原本臺灣國民旅遊的假日市場遭致瓜分。因此，為了臺灣本土觀光業的繼續發展，為了減少兩岸旅遊外匯逆差的進一步惡化，在研擬兩岸直航政策之前就必須先制定兩岸觀光發展策略。

陸、結論

本文最後將分別針對理論總結、研究貢獻與後續研究建議等三部分，提出綜合性之探討：

一、理論的總結

基本上，臺灣開放中國大陸民眾前來旅遊，從全球化的理論出發是符合其中「過程論」之觀點，而「混合經濟」將是最有利於臺灣的管理模式。

(一)全球化是「開放與漸進」的過程

當前對於全球化的定義與詮釋，許多學者提出了「過程論」(Transformationalists)的觀點，例如英國的紀登斯(Anthony Giddens)、德國的貝克(Ulrich Beck)與美國的羅伯遜(Roland Robertson)，⁶⁴ 他們

64. Anthony Giddens, *The Consequences of Modernity* (Cambridge: Polity Press, 1990); Ulrich Beck, *What is Globalization?* (London: Polity Press,

彼此之間對於全球化的核心思維或許意見不盡相同，但均認為全球化是社會變遷的過程，是推動社會政治、經濟快速改變的中心力量，⁶⁵透過「多角度」的思維強調全球化的動態性、漸進性與不可抗拒性。從臺灣開放中國大陸觀光客來臺的「開放與漸進」發展過程中，似乎也符合此一「過程論」看法，在不同階段，政府會權衡當時的國際情勢、國內環境與開放效益而採取循序漸進的開放幅度，也會隨時觀察此一全球化進程對於臺灣經濟與社會的影響，以便隨時進行「損害控管」。

(二)混合經濟將是發展方向

政府若要完全掌控中國大陸民眾來臺旅遊的發展，政府干預主義固然是最佳選擇，但卻會犧牲旅遊市場的活潑性，長期看來並不符合旅遊產業的健康發展，故混合經濟模式會是較為適當的政府角色，當前對於中國大陸民眾來臺旅遊市場的控制雖然是朝向此一方向發展，但似乎仍未真正達到混合經濟的標準。誠如布朗(Charles Victor Brown)與傑克森(Peter McLeod Jackson)所認為除了市場以外的「最佳配置資源方式」，就是公共部門；⁶⁶麥雷斯也強調沒有政府調節的經濟活動不會發生社會最優結果。⁶⁷因此，混合經濟者認為政府具有高於企業的預測與獲得信息能力，但目前看來政府對於中國大陸觀光客來臺的限制過多，其結果卻是成效有限與業者失望，政府當初的樂觀預測與所獲信息也與事實差距甚大，自然亦非「最佳與最優配置資源方式」。

此外，混合經濟強調市場與政府的作用都應控制在最適當的邊界內，如此將可使社會資源分配的交易成本最小化，並可加速國民經濟

2000); Roland Robertson, *Globalization: Social Theory and Global Culture*.

65.同註 10，頁 7。

66. Charles Victor Brown & Peter McLeod Jackson, *Public Sector Economics* (UK: Blackwell Ltd., 1990), p. 3.

67.同註 28，頁 5。

的發展。然而，目前開放中國大陸觀光客來臺，基本上並未達到發展經濟的目標，而由於申請與查核手續繁雜亦造成業者與觀光客的交易成本過大，顯見政府的作用非但未控制在最適當的邊界內，而且是介入過多，因此政府的限制與管制必須要大幅放寬才能達到混合經濟的效果。

另一方面，發展經濟學學者庫傑爾(Anne Krueger)認為即使是採取國家干涉主義，其前提必須是政府的目的在於獲致經濟效率，也就是政府的真正意願在於發展經濟，否則反而會出現政府失靈。⁶⁸當前政府對於中國大陸觀光客來臺過多的管制，其出發點恐怕還是政治考量而非獲致經濟效率，也因此政府要完全掌控也出現困難，例如脫隊事件層出不窮，希望藉此振興經濟的目的不如預期，使得政府失靈隱憂開始浮現。

二、研究成果與未來展望

旅遊學門是屬於科際整合的領域，長期依托在管理學門窄化其發展，基本上不論是旅遊法制或是旅遊政策的制定都是一個國家成功發展旅遊產業不可或缺的條件，因此本文對於旅遊學術領域的擴展有其正面意義。另一方面，就實務之法制面向而言，本文分別根據專業人士來臺參訪、專業商務人士來臺、金馬地區小三通與開放觀光旅遊等四個類型來探討，表4則分別從依據法令、來臺停留時間、開放來臺對象、來臺人數限制與進入臺灣模式，進行總結式之比較分析。

68. Christer Gunnarsson & Mats Lundahl, "The Good, The Bad and The Wobbly: State Forms and Third World Economic Performance," in Mats Lundahl & Benno J. Ndulu, eds., *New Directions in Development Economics* (London: Routledge, 1996), pp. 255-256.

表 4 不同類型中國大陸民眾來臺旅遊規範比較

	依據法令	申請期限	停留時間	對 象	人數限制	進入模式
專業人士參訪	〈大陸地區專業人士來臺從事專業活動許可辦法〉（1998 年）	預定來臺之日二個月前。	自入境翌日起不得逾二個月。	宗教、土地及營建、財金、文教、體育、法律、經貿、工會、交通、大眾傳播、衛生、環保、農業、傑出民族藝術及民俗技藝、科技、消防、消費者保護、社會福利、產業科技等專業人士。	無具體規定。	團進團出，但無人數之規定。
商務人士	〈大陸地區人民來臺從事商務活動許可辦法〉（2004 年）	初次申請者，於預定行程一個月前申請，非首次申請可於預定行程十個工作日前申請。	實務研習（受訓）、驗貨、售後服務等可停留三個月，商務訪問、考察、參加商展等則可停留 14 天。	中國大陸企業負責人、經理人、專家、企業內部跨境移動人員。	本國企業營業額 3,000 萬元以下及新設企業，每年不超過 15 人次；逾 3,000 萬元者加倍至 30 人次；僑外投資事業、外國在臺分公司及辦事處也以 30 人次為原則。	無團進團出規定。
小三通	〈試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法〉（2000 年）		三天二夜。	我方並未限制，但中國大陸民眾需經交通部觀光局許可，在金門、馬祖營業之綜合或甲種旅行社代為申請。	每日許可人數金門為 600 人，馬祖為 40 人。	每團人數限 10 人以上，25 人以下，整團同時入出，不足 10 人之團體不予許可，並禁止入境。
開放觀光旅遊	〈大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法〉（2001 年通過，2002 年 5 月修法）		自入境之次日起不得逾 10 日。	1. 第一類：中國大陸民眾經由港澳地區來臺觀光者（未開放）。 2. 第二類：中國大陸民眾赴國外旅遊或商務考察而轉來臺觀光者。 3. 第三類：是指境外人士，即大陸民眾赴國外或港澳地區留學、旅居取得當地永久居留權或旅居四年以上且領有工作證明者，及其隨行之旅居國外配偶或直系血親。	根據第 4 條規定「大陸地區人民來臺從事觀光活動，其數額得予限制」，數量是由內政部決定，決定後交由交通部觀光局，但並無具體限制。	第一類：每團人數限 15 人以上，40 人以下。 第二、三類：每團人數限七人以上。 第三類：取消團進團出限制。

資料來源：內政部警政署入出境管理局，〈大陸地區專業人士來臺從事專業活動許可辦法〉，《內政部警政署入出境管理局全球資訊網》，2005 年 2 月 2 日，〈<http://www.immigration.gov.tw/aspcode/LawList1.asp?NodeID=102>〉；內政部警政署入出境管理局，〈大陸地區人民來臺從事商務活動許可辦法〉，《內政部警政署入出境管理局全球資訊網》，2005 年 2 月 15 日，〈<http://www.immigration.gov.tw/aspcode/LawList1.asp?NodeID=792>〉；內政部警政署入出境管理局，〈試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法〉，《內政部警政署入出境管理局全球資訊網》，2005 年 3 月 5 日，〈<http://www.immigration.gov.tw/aspcode/LawList1.asp?NodeID=113>〉；內政部警政署入出境管理局，〈大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法〉。

在可預見的未來，由於兩岸經貿往來密切，加上中國大陸近年經濟成長快速，對於中國大陸商務人士來臺將朝更大幅度的開放，臺灣若要成為全球運籌中心與吸引跨國企業來臺，則勢必要放寬對於人員流動的限制。未來甚至會比照「入世」會員國之資格，常態性開放中國大陸商務人士來臺。

另一方面，當前中國大陸觀光客若在中國大陸當局的刻意「政治操作」下進入金馬地區後，對於臺灣也會形成某種宣示意義，除了顯示中國大陸觀光客可以直接帶動經濟助益，而使政府對於開放中國大陸民眾直接來臺觀光的壓力增加外；當前臺灣各縣市無不積極發展觀光產業，若唯獨金馬有所成果，這將使得地方政府發現只有與中共維持良好關係，才能享受相同之待遇，例如 2004 年 10 月 26 日福建省副省長王美香會見連江縣縣長陳雪生時就指出「馬尾與馬祖的交流合作能有今日的局面，是因雙方有誠意、多用心、常溝通，且正是因為雙方都認同一個中國原則」，⁶⁹這其中的統戰意味不言可喻。因此，臺灣其他縣市為了發展觀光，也會希望比照金馬模式開放中國大陸觀光客直接來臺旅遊，甚至要求臺灣更主動地釋出善意或是在政治立場上作出讓步，這種壓力恐怕會是「由下而上」的。事實上，目前與金馬地區進行磋商的中國大陸對口單位是由福建省臺辦、福建省旅遊局與福建省公安局所組成之「福建省旅遊協會金馬澎分會」，由此一單位名稱可知，中國大陸目前是將目標放在金馬地區，未來下一個目標就是澎湖，而其政治意圖可見一斑。尤其當胡錦濤 2005 年 3 月 4 日於全國第十屆人大第三次會議召開的前一天發表對臺談話，在《反分裂國家法》即將通過之際強調「貫徹寄希望於臺灣人民方針絕不改變：希望臺灣當局嚴肅思考人民福祉」；四月下旬，中國國民黨主席連戰先生訪問中國大陸後，北京當局隨即宣布開放民眾來臺旅遊之利多政策，

69. 大陸新聞中心，〈福建年底開放居民金馬遊〉，《聯合報》，2004 年 10 月 27 日，版 A13。

這種種旅遊政策的開放背後其政治動機甚為明顯。

三、後續研究建議

在可預見的未來，兩岸旅遊交流勢必日形密切，特別是在全球化的浪潮下，中國大陸民眾來臺旅遊的人數必將激增，這對於臺灣社會與兩岸關係影響深遠，相關法制遞嬗的後續研究有其必要，其中尤其是可能發生的走私偷渡、檢疫衛生、金融匯兌、經濟犯罪、國家安全、治安事件、政治庇護、旅遊糾紛、意外事件、消費權益、人身安全等法制議題，都有深入探究的價值。

（收件：2005 年 2 月 15 日，修正：2006 年 4 月 24 日，採用：2006 年 4 月 10 日）

參考文獻

中文部分

專書

- 中國旅遊年鑑編輯部主編，2003。《中國旅遊年鑑 2003》。北京：中國旅遊出版社。
- 尹章華，2001。《旅遊權益》。臺北：永然文化公司。
- 王立綱、浦秀賢，1999。《現代旅遊法學》。青島：青島出版社。
- 王健，1990。《旅遊法學概論》。天津：天津科技翻譯出版公司。
- 江東銘，2002。《旅行業管理與經營》。臺北：五南圖書公司。
- 何光暉，2004。《2004中國旅遊統計年鑑》。北京：中國旅遊出版社。
- 李英明，2003。《全球化下的後殖民省思》。臺北：生智文化公司。
- 胡汝銀，1988。《競爭與壟斷：社會主義微觀經濟分析》。上海：三聯書店。
- 范世平、吳武忠，2004。《中國大陸觀光旅遊總論》。臺北：揚智圖書公司。
- 徐汎，2004。《中國旅遊市場概論》。北京：中國旅遊出版社。
- 張廣瑞、魏小安、劉德謙主編，2002。《2000-2002年中國旅遊發展分析與預測》。北京：社會科學文獻出版社。
- 張廣瑞、魏小安、劉德謙主編，2002。《2001-2003年中國旅遊發展分析與預測》。北京：社會科學文獻出版社。
- 莫童，1999。《加入世貿意味什麼》。北京：中國城市出版社。
- 陳嘉隆，2004。《旅行業經營與管理》。臺北：自印。
- 曾隆興，1999。《現代非典型契約論》。臺北：自印。
- 楊正寬，2000。《觀光政策、行政與法規》。臺北：揚智圖書公司。

專書論文

行政院經濟建設委員會，2002。〈附錄D：加入WTO對服務業之影響及其因應對策〉，行政院經濟建設委員會主編，《我國加入WTO後對經濟之影響及因應對策報告》。臺北：行政院經濟建設委員會。頁18-20。

期刊論文

陳光華、容繼業、陳怡如，2004/5。〈大陸地區來台觀光團體旅遊滿意度與重遊意願之研究〉，《觀光研究學報》，第10卷第2期，頁95-110。

學位論文

林國賢，2003。《大陸民眾來台旅遊態度與動機之研究》。臺中：朝陽科技大學休閒事業管理研究所碩士論文。

林瑞珠，1994。《旅遊契約暨其定型化之研究》。臺北：中興大學法律學研究所碩士論文。

林鴻偉，2002。《大陸來台旅客之旅遊參與型態、觀光形象滿意度與重遊意願關係之研究》。臺北：世新大學觀光事業研究所碩士論文。

張翠怡，2003。《旅遊服務於消費者保護法之解釋與適用》。臺南：成功大學法律學研究所碩士論文。

陳志川，2001。《旅遊契約暨旅遊廣告之研究》。臺北：東吳大學法律研究所碩士論文。

報紙

大陸新聞中心，2004/10/27。〈福建年底開放居民金馬遊〉，《聯合報》，版A13。

王玉燕，2001/5/15。〈民間先協商 大陸才開放赴台旅遊〉，《聯合

報》，版 A13。

王炯華，2002/5/10。〈陸團來臺觀光下限七人〉，《中央日報》，版 4。

王銘義，2004/3/30。〈倍增觀光客瞄準大陸人士〉，《中國時報》，版 A6。

王銘義、李金生，2004/11/26。〈福建觀光團最快下月上門來〉，《中國時報》，版 A13。

宋秉忠，2001/11/24。〈大陸旅遊業者：旅外人士有限開放意義不大〉，《中國時報》，版 A3。

李木隆，2004/12/1。〈遊金門三天二夜二千人民幣〉，《聯合晚報》，版 5。

沈揮勝，2003/12/8。〈唐山客遊台灣首選日月潭〉，《中國時報》，版 B2。

汪莉娟，2004/9/28。〈胡錦濤四點意見，去年在人大提出〉，《聯合報》，版 A13。

周立芸，2001/12/6。〈我傾向放寬旅遊景點〉，《聯合報》，版 A13。

林則宏，2004/1/1。〈大陸人士來台商務活動擴大開放〉，《工商時報》，版 1。

林美玲，2001/11/24。〈29 條觀光路線為君開〉，《聯合報》，版 A2。

林淑玲，2004/2/24。〈旅外大陸人士來台不限團進團出〉，《中國時報》，版 A13。

彭志平，2004/5/20。〈登台熱，辦入台證中轉寶島〉，《中國時報》，版 A13。

馮志遠，2004/1/5。〈兩岸觀光正常化，年產值逾千億元〉，《中國時報》，版 B2。

黃如萍，2001/11/24。〈業者評估每年將帶進千億觀光效益〉，《中國時報》，版 A3。

賴錦宏，2004/9/28。〈賈慶林掌統促會，胡四點江八點並列〉，《聯合報》，版 A13。

網際網路

中國國家旅遊局，2005/5/6。〈2004 年 12 月及全年我國入境旅遊人數及收匯情況〉，《中國旅遊網》，<<http://www.cnta.com/32-lydy/2004/12.htm>>。

內政部警政署入出境管理局，2005/1/28。〈大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法〉，《內政部警政署入出境管理局全球資訊網》，<<http://www.immigration.gov.tw/aspcode/LawList1.asp?NodeID=915>>。

內政部警政署入出境管理局，2005/2/2。〈大陸地區專業人士來臺從事專業活動許可辦法〉，《內政部警政署入出境管理局全球資訊網》，<<http://www.immigration.gov.tw/aspcode/LawList1.asp?NodeID=102>>。

內政部警政署入出境管理局，2005/2/15。〈大陸地區人民來臺從事商務活動許可辦法〉，《內政部警政署入出境管理局全球資訊網》，<<http://www.immigration.gov.tw/aspcode/LawList1.asp?NodeID=792>>。

內政部警政署入出境管理局，2005/3/5。〈試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法〉，《內政部警政署入出境管理局全球資訊網》，<<http://www.immigration.gov.tw/aspcode/LawList1.asp?NodeID=113>>。

內政部警政署入出境管理局，2005/4/25。〈最近三年各類人數統計表〉，《內政部警政署入出境管理局全球資訊網》，<http://www.immigration.gov.tw/immigration/filesystem/news_doc/最近三年各類人數統計表.pdf>。

內政部警政署入出境管理局，2005/5/8。〈大陸地區人民申請來臺從事

觀光活動作業規定》，《內政部警政署入出境管理局全球資訊網》，<<http://www.immigration.gov.tw/aspcode/LawList1.asp?NodeID=120>>。

交通部觀光局，2005/5/6。〈93年來台旅客居住地統計〉，《交通部觀光局全球資訊網》，<http://202.39.225.136/statistics/File/200412/table02_2004.pdf>。

交通部觀光局，2005/5/6。〈歷年來台旅客統計 1959-2004〉，《交通部觀光局全球資訊網》，<http://202.39.225.136/statistics/File/200412/table01_2004.pdf>。

交通部觀光局，2005/5/6。〈歷年國人出國按性別分析〉，《交通部觀光局全球資訊網》，<http://202.39.225.136/statistics/File/200412/table10_2004.pdf>。

經濟部國際貿易局，2006/3/4。〈臺灣、澎湖、金門及馬祖個別關稅領域服務業特定承諾表及最惠國待遇豁免表〉，《WTO 入口網》，<<http://ekm92.trade.gov.tw/BOFT/OpenFileService>>。

英文部分

專書

Bauman, Zygmunt, 1998. *Globalization: The Human Consequences*. London: Polity Press.

Beck, Ulrich, 2000. *What is Globalization?* London: Polity Press.

Boadway, Robin W. & David E. Wildasin, 1984. *Public Sector Economics*. Boston: Little Brown and Company.

Brown, Charles Victor & Peter McLeod Jackson, 1990. *Public Sector Economics*. UK: Blackwell Ltd..

Cohen, Robin & Paul Kennedy, 2000. *Global Sociology*. London: Macmillan Press Ltd..

Friedman, Jonathan, 1994. *Culture Identity and Global Process*. London:

Sage.

Giddens, Anthony, 1990. *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.

Hay, Donald A. & Derek J. Morris, 1991. *Industrial Economics and Organization*. NY: Oxford University Press.

Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt & Jonathan Perraton, 1999. *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. London: Polity Press.

Keohane, Robert O. & Joseph S. Nye, 1989. *Power and Interdependence*. NY: Harper Collins.

Lanfant, Marie-Francoise, John B. Allcock & Edward M. Bruner, 1995. *International Tourism: Identity and Change*. London: Sage.

Mcluhan, Marshall, 1964. *Understanding Media*. London: Roulledge.

Myles, Gareth D., 1995. *Public Economics*. NY: Cambridge University Press.

Robertson, Roland, 1992. *Globalization: Social Theory and Global Culture*. London: Sage.

WTO, 2003. *Tourism Highlights*. Madrid: World Tourism Organization.

專書論文

Fanelli, Jose Maria & Roberto Frenkel, 1996. "Macropolicies for the Transition from Stabilization to Growth," in Mats Lundahl & Benno J. Ndulu, eds., *New Directions in Development Economics*. London: Routledge.

Gunnarsson, C. & Mats Lundabl, 1996. "The Good, The Bad and The Wobbly: State Forms and Third World Economic Performance," in Mats Lundahl & Benno J. Ndulu, eds., *New Directions in Development Economics*. London: Routledge.

Sterner, Thomas, 1996. "Environmental Tax Reform: Theory, Industrialized Country Experience and Relevance in LDCS," in Mats Lundahl & Benno J. Ndulu, eds., *New Directions in Development Economics*. London: Routledge, pp. 224-248.

A Study of the Legal Effects of Mainland China's Opening up of Trips to Taiwan on the Two Sides

Shih-ping Fan

(Assistant Professor,
National Kinmen Institute of Technology)

Abstract

At the end of the 1990's trips between Taiwan and China rapidly grew but the long-term status of Taiwanese visiting China has caused a severe imbalance. In addition, entry to Taiwan in recent years has been limited while outbound China tourists have grown. Thus, the government has gradually allowed visitors from China. This study uses globalization and mixed economy theory to explore the legal changes involved when visitors from China go to Taiwan. The visitors can be classified based on the three models of professional business, mini three links, and tourism. However, the degree of opening up is limited. The future full opening and direct links will have a significant impact on Taiwan's tourism industry and the relationship between the two parties.

Keywords: China, Tourism Policy, Tourism Laws, Cross-Strait Relations, Mini Three Links

